

Résumé

Contexte économique et moteurs de la gouvernance

La France est un acteur majeur de l'économie mondiale. Elle fait face à des défis importants, dont une perte de compétitivité de ses entreprises sur les marchés mondiaux. Elle dispose néanmoins d'avantages considérables pour relever ces défis. La mise en œuvre de certaines réformes structurelles nécessaires repose en partie sur le renforcement d'une politique de gouvernance réglementaire qui est en cours.

Les politiques françaises du mieux légiférer de ces dernières années ont traduit une volonté politique, plus affirmée depuis 2004, d'engager des réformes pour renforcer la qualité de la réglementation. Elles ont été rendues possibles par une meilleure appréciation des enjeux de la gestion réglementaire à l'intérieur de l'administration. Plusieurs rapports publics sur la qualité du droit ont alimenté les débats et contribué à promouvoir des principes de qualité réglementaire. La perception de ce que certains ont appelé un « mal français » (en fait un mal que l'on retrouve également dans certains autres pays), c'est-à-dire une inflation normative que l'on doit maîtriser, a conduit à une réflexion de ce qui doit changer pour faire émerger une meilleure gestion législative et réglementaire.

La politique française de gouvernance réglementaire est également fortement liée aux réformes entreprises pour moderniser l'État, dans le contexte d'un enracinement de la réglementation comme instrument prépondérant d'intervention de l'État. Les différentes initiatives actuelles, par exemple en matière d'études d'impact ou de réduction des charges administratives, s'inscrivent dans le cadre plus large de la révision générale des politiques publiques (RGPP), lancée en juin 2007 au lendemain de l'élection présidentielle. La RGPP vise à produire des gains budgétaires et améliorer l'efficacité des politiques publiques, y compris en renforçant la qualité des services rendus aux citoyens et entreprises.

Les questions économiques et la pertinence de la gouvernance réglementaire pour relever les défis économiques ne sont pas absentes des politiques de gouvernance réglementaire, mais sont nettement moins visibles que dans certains autres pays européens où elles ont constitué le moteur principal des réformes. L'une des actions gouvernementales est la réduction de la charge administrative pesant sur les entreprises. Si l'objectif de ce programme est bien de promouvoir la compétitivité des entreprises françaises, il ne constitue pas le « cœur » des politiques de gouvernance réglementaire. L'intégration relativement mineure des enjeux économiques est plutôt surprenante dans un contexte de crise et de politique de relance économique. En l'absence d'un lien clair avec les enjeux économiques, le dossier de la gouvernance réglementaire se trouve relativement peu porté en dehors d'un champ circonscrit d'institutions administratives et politiques.

Cadre de la gouvernance publique

La gouvernance publique en France est structurée autour des caractéristiques suivantes : un pouvoir exécutif partagé entre le Président de la République et le Premier ministre ; le maintien d'un gouvernement central fort (même si la France a engagé un processus de

décentralisation au cours des trois dernières décennies); une administration professionnalisée par un système de concours et caractérisée par le rôle des « grands corps de l'État »; et un poids relativement élevé du secteur public.

Différentes réformes d'envergure engagées depuis 2007 apportent, ou vont apporter, des modifications au cadre institutionnel de la politique de gouvernance réglementaire.

- La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a donné de nouveaux outils au Parlement. **Les nouvelles dispositions ont des limites importantes, à commencer par la volonté des parlementaires de se saisir de ces nouveaux moyens.** Elles sont aussi conditionnées par l'existence du fait majoritaire.
- La réforme territoriale a été lancée à la suite du débat initié par le rapport de la Commission Attali (2008) prônant entre autres l'élimination d'un des niveaux d'administration (le département).
- La réforme de la fonction publique a pour objet la réduction du nombre de fonctionnaires et une refonte des règles régissant la fonction publique afin d'assurer une meilleure adéquation entre les besoins et les emplois.

Évolution de la politique de la gouvernance réglementaire en France et principales conclusions de cet examen

Stratégie et politiques de la gouvernance réglementaire

*Depuis l'examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en France publié en 2004, la France a engagé un ensemble de mesures ambitieuses pour promouvoir la qualité de la réglementation ; ces mesures constituent un changement qualitatif majeur. On peut distinguer trois grands volets d'action. Deux sont en amont : il s'agit tout d'abord d'améliorer le processus d'élaboration des normes en renforçant le dispositif d'études d'impact *ex ante* ; il s'agit ensuite de rénover les processus de consultation publique. Le troisième volet d'action se situe en aval de la production normative. Le gouvernement français a mené une politique de simplification qui a conjugué simplification juridique et réduction des charges administratives. Des efforts particuliers ont aussi été développés pour réduire le déficit de transposition des textes communautaires et accélérer la mise en application des textes de lois, deux points de difficulté que le rapport de l'OCDE de 2004 avait soulignés.*

*Les actions en amont et en aval tendent à se rejoindre. Une réflexion s'engage sur le moyen de combiner les études d'impact *ex ante* et les actions de simplification *ex post*. Il n'y a pas encore de stratégie intégrée sur le terrain, mais on est en train d'assister à une maturation de principes pour cadrer les évolutions futures. Cette réflexion s'observe tant pour la France que pour les autres pays.*

La définition et le champ de la politique de gouvernance réglementaire française n'ont pas toujours le sens large contenu dans l'expression « Better Regulation », qui va au-delà de la simplification et la clarté des lois. Il n'existe pas en France de stratégie de gouvernance réglementaire proprement dite, mais un ensemble de mesures pour améliorer la qualité réglementaire, essentiellement propulsé par la perception d'un « mal français », c'est-à-dire une surproduction de normes que l'on doit maîtriser. La dimension économique et le coût pour l'économie de la réglementation excessive ou d'une « mauvaise » réglementation ne sont pas encore vraiment pris en compte.

La poursuite des avancées en matière de gouvernance réglementaire dépendent du maintien d'une forte volonté politique. Les progrès réalisés depuis 2004, par exemple sur le

dossier des études d'impact, de la simplification administrative et de la transposition des textes communautaires, se sont appuyés sur une forte volonté politique à la fois du gouvernement et du Parlement. Il convient de souligner qu'il s'agit en large partie de chantiers à poursuivre (les réformes sont « au milieu du gué »). Il faut mettre les processus et outils en place et en pratique, ce qui implique un travail de longue haleine. La gouvernance réglementaire est une politique de long terme, à faible gain politique immédiat, soumise aux pressions du court terme.

Il n'existe pas de communication claire, qui englobe l'ensemble de la gouvernance réglementaire. Cela reflète l'absence d'une politique intégrée et la dilution de certaines initiatives dans la RGPP, qui est surtout présentée comme une initiative en faveur des usagers et de l'amélioration des services publics, plutôt qu'un soutien à la relance économique. Les diverses réformes sont le sujet de communications internes séparées au sein de l'administration, de manière *ad hoc* (comme par exemple de manière récente – février 2010 – sur l'avancée du plan de simplification). Cela ne donne pas une visibilité très nette à ces réformes, ni à l'intérieur de l'administration, ni à l'extérieur (pour les parties prenantes).

La France se distingue (de manière positive) par les très nombreux rapports sur la qualité réglementaire. On peut ainsi citer les rapports du Conseil d'État et les rapports de commissions *ad hoc* qui font le point dans certains domaines, comme le rapport *Balladur* sur les collectivités locales et le rapport *Warsmann* sur la qualité réglementaire. Ces évaluations, bien qu'elles ne soient pas périodiques, ont abouti à des changements importants, ce qui renforce l'idée qu'elles devraient être plus systématiques.

La France dispose de plusieurs acteurs qui pourraient assurer des évaluations dans le temps. La Cour des comptes, indépendante de l'exécutif, ne s'est pas encore engagée dans des études sur la gouvernance réglementaire, mais pourrait être très utile pour des évaluations générales. Les programmes de réduction des charges administratives et le dispositif des études d'impact pourraient en être des exemples, comme on le voit dans d'autres pays. Cette évolution peut s'inscrire dans le développement d'une politique de l'évaluation des politiques publiques telle qu'elle est amorcée par la révision constitutionnelle. Le Conseil d'État reste un acteur d'envergure, d'autant plus que la création récente d'une nouvelle section (la section de l'administration) lui permet d'approfondir une vision transversale des enjeux globaux de la réforme de l'État.

Capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire

De réels progrès sont à souligner, sur la base de structures bien ancrées dans le paysage institutionnel français. La gouvernance réglementaire en France s'appuie sur plusieurs acteurs clés, en premier lieu le Conseil d'État, les services du Premier ministre et la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME) au ministère du Budget. Le choix a été fait de développer le réseau autour d'unités spécialisées : le service de la législation et de la qualité du droit au Secrétariat général du gouvernement (SGG), le secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) du côté des services du Premier ministre, et la DGME du côté du ministère du budget. Le SGG s'occupe surtout du flux (production normative), le SGAE intervenant aussi pour ce qui concerne la transposition des textes communautaires, tandis que la DGME s'occupe de la gestion du stock (simplification administrative). Le Conseil d'État reste un élément clé tant en amont (par sa fonction consultative auprès du gouvernement et son contrôle de la qualité juridique des textes) qu'en aval (en tant que juge administratif de dernier ressort).

Sur qui s'appuyer au sein du gouvernement pour assurer la pérennité des réformes? Le SGG apparaît le mieux placé pour porter des questions transversales. Il s'impose

progressivement comme un partenaire des ministères lors du processus d'élaboration des lois. Il ne dispose pas d'un pouvoir contraignant direct, mais sa proximité avec le chef de gouvernement peut lui donner un pouvoir fort de persuasion. Cependant, comme la plupart d'unités homologues dans d'autres pays, en tant que service du Premier ministre il est plus amené à jouer un rôle de coordination que de moteur puissant d'un réseau de la gouvernance réglementaire. En plus, il ne dispose que de peu de ressources (par rapport aux ministères). Le choix du gouvernement français a été d'asseoir la politique de qualité réglementaire sur un réseau de correspondants à travers les ministères plutôt que d'établir une instance unique de gestion de la réglementation, qui s'accorderait difficilement avec les structures institutionnelles et la culture administrative. Il reste toutefois à asseoir ce réseau sur une volonté politique forte et claire, associée à un centre de gravité clairement reconnu, sans lesquels le réseau risque peu à peu de s'éteindre.

Les avancées réalisées au cours des dernières années résultent de la mise en place d'instruments de suivi et de discipline (y compris de sanction) et du développement d'outils méthodologiques et de soutien. La culture administrative se transforme progressivement avec par exemple le développement de tableaux de bord, la réalisation d'études d'impact, la création de réseaux de correspondants sur les chantiers de simplification administrative et de qualité du droit, le développement de nouvelles formes de consultation. On peut avancer avec précaution que la culture commence à changer. Deux points méritent attention. D'une part, la culture administrative reste marquée par le poids prépondérant des formations juridiques et reste, par rapport à d'autres pays, peu empreinte de culture économique. D'autre part, le développement de la qualité réglementaire nécessite une attention particulière à la formation des fonctionnaires, y compris la formation continue. L'acculturation doit se poursuivre pour que les processus et outils mis en place fonctionnent effectivement.

Transparence à travers la consultation publique et la communication

Depuis l'examen de l'OCDE de 2004, l'approche française de la consultation publique a connu des évolutions importantes, qui éloignent la France d'un modèle largement fondé sur le corporatisme tout en laissant une large place à la tradition. La voie choisie pour rénover cette approche n'a pas été de supprimer complètement les formes institutionnalisées traditionnelles (commissions consultatives) et d'adopter le « tout Internet », mais d'encadrer plus strictement les commissions consultatives, de diversifier les formes de consultation et de mieux associer les parties prenantes en amont de l'élaboration des politiques publiques. Ces directions traduisent la reconnaissance du besoin de réformer la consultation publique pour la rendre plus performante et d'adapter les modes de consultations aux évolutions de la société, tout en tenant compte de l'héritage institutionnel et d'une certaine circonspection parmi de nombreuses administrations quant à l'efficacité des consultations ouvertes sur Internet.

Des avancées significatives ont été enregistrées au cours des dernières années pour rénover la consultation publique. Premièrement, des règles de création et de fonctionnement ont été définies pour l'ensemble des commissions consultatives et près de 40% de ces commissions consultatives ont été supprimées en juin 2009, au terme d'un processus d'examen et de « clause-couperet ». Cette rationalisation des commissions consultatives n'aura d'effets à long terme que si elle s'accompagne d'un suivi régulier des règles de création et fonctionnement de ces commissions. Deuxièmement, les ministères ont développé de nouveaux modes de consultation pour mieux associer les parties prenantes à l'élaboration des politiques publiques en amont du processus (« Grenelle », forums Internet sur les réformes ou grands projets en cours d'étude, mise en place d'un « Conseil des entrepreneurs »). Troisièmement, avec la loi de modernisation du dialogue social de

janvier 2007, la rénovation de la consultation publique a aussi concerné les processus de consultation et négociation qui associent le gouvernement et les « partenaires sociaux » (syndicats et représentants d'entreprise).

Le travail engagé doit s'inscrire dans une politique plus large et ambitieuse de rénovation de la consultation publique. Ce besoin est reconnu par l'administration qui souhaite définir des lignes directrices plus claires, mais ne s'est pas (encore) traduit par une réflexion d'ensemble. La réforme des commissions consultatives, si elle peut réduire les lourdeurs du système, doit s'intégrer dans une vision plus stratégique de ce que l'on attend de la consultation publique. Il convient de renforcer l'ouverture et la diversité des procédures de consultation, au-delà de l'expérimentation de nouvelles méthodes. Dans des sociétés plus complexes, il est en effet de plus en plus difficile de s'appuyer uniquement sur des groupes d'experts prédéfinis.

Il manque actuellement une méthodologie de référence de la consultation pour venir en appui à une stratégie plus claire, et pour renforcer leur visibilité. Lors des entretiens conduits par l'OCDE, plusieurs intervenants (internes et externes à l'administration) ont mis en avant le besoin de mettre en place des procédures plus structurées et, plus généralement, de développer une pédagogie de la consultation. Ont été évoqués le manque fréquent de prise en compte des réflexions des parties prenantes et le rendu des consultations (point faible souvent soulevé, pas uniquement en France), en partie sous la pression du temps.

Une grande attention est portée à l'accès au droit. Des efforts importants ont été engagés et poursuivis pour développer des outils d'accès au droit, notamment à travers les sites *Légifrance* et *monservicpublic.fr*.

L'élaboration des normes

Depuis 2004, plusieurs avancées ont été réalisées pour renforcer la structure du processus d'élaboration des normes. Le Programme de travail du gouvernement a été mis en place (et reste un travail de document interne au gouvernement), qui établit chaque semestre pour le semestre suivant, les orientations principales du gouvernement et comporte la liste des projets de loi, ordonnances et décrets. Les *délais de la mise en œuvre des décrets d'application des lois ont été réduits.* Une application a été développée pour la dématérialisation de la chaîne d'élaboration des normes. Enfin les outils d'aide à la rédaction des normes ont été renforcés. Les règles d'élaboration des textes normatifs ont été rassemblées dans le guide de *légistique*. Ce guide volumineux (500 pages) se concentre sur la rédaction juridique et n'adopte pas une approche globale de la production normative. Il reste aussi à intégrer dans les outils en ligne de production de normes. Le besoin de renforcer les capacités de rédaction juridique dans les différents ministères a été souvent souligné lors des entretiens de l'OCDE, notamment pour parvenir à des textes plus clairs et facilement accessibles.

Les propositions de loi émanant du Parlement méritent de l'attention. Dès lors que la révision constitutionnelle de 2008 conduit à laisser une part potentiellement plus grande à l'initiative parlementaire, il est nécessaire de s'interroger sur le besoin de renforcer les procédures assurant une qualité des normes proposées par les parlementaires, y compris en matière d'études d'impact. Le risque est notamment d'offrir une procédure « raccourcie » en faisant passer des initiatives gouvernementales par le truchement d'un ou plusieurs parlementaires.

La France a mis en place un nouveau dispositif d'études d'impact qui la replace parmi les premiers rangs en Europe, du moins en principe. Depuis le 1^{er} septembre 2009, les

études d'impact sont une exigence à caractère constitutionnel. Cet ancrage constitue une « première » par rapport aux autres pays. Selon les nouvelles dispositions, une étude d'impact doit être jointe aux projets de lois envoyés par le gouvernement au Parlement, sans quoi la conférence des présidents de l'assemblée saisie en premier lieu peut refuser de mettre le projet à l'ordre du jour, y compris si elle considère que l'étude d'impact est insuffisante. En cas de désaccord entre le Parlement et le Premier ministre, la question est renvoyée au Conseil constitutionnel.

Le recours à un texte constitutionnel et organique a traduit la difficulté à inscrire les études d'impact dans le processus de production normative sans une forte contrainte. Les dispositions précédentes (qui résultaient de circulaires du Premier ministre) n'avaient pas réussi à faire entrer les études d'impact dans la pratique et la culture des ministères. Les efforts antérieurs ont échoué par manque de rigueur et absence de sanctions. Dans le dispositif actuel, trois éléments devraient venir en aide : le dispositif résulte d'une réflexion qui a engagé tous les acteurs (gouvernement, parlement, Conseil d'État, administration). Les obligations et les modalités de contrôle sont définies précisément par une loi organique et ne peuvent être ainsi facilement changées. Des sanctions importantes peuvent survenir si une étude se révèle insuffisante (remarques du Conseil d'État, refus d'inscription à l'ordre du jour du Parlement, éventuellement confirmé par le Conseil constitutionnel).

Les premiers mois d'application sont encourageants. Les projets de lois déposés devant le Parlement ont maintenant une étude d'impact dont le champ est vaste et qui est publiée sur le site *Légifrance*. Le SGG a développé des méthodologies et référentiels, tout en laissant une marge de manœuvre à chaque ministère pour adapter la structure et le contenu des études d'impact à son champ d'activité. Les premiers mois montrent que les études d'impact commencent à être utilisées comme argument lors du débat parlementaire et sont aussi prises en compte dans le débat public plus large.

L'intérêt actuel pour les études d'impact doit se maintenir dans le temps et résister aux pressions diverses. L'engagement – au niveau politique et administratif – des différentes parties prenantes, en premier lieu du Premier ministre, du Conseil d'État et de la commission des lois de l'Assemblée nationale a constitué un facteur clé de la mise en place du dispositif. Le maintien d'une attention politique forte et durable de la part du gouvernement et du parlement est indispensable pour que la menace de sanctions reste crédible.

Le dispositif n'intègre pas de manière claire les procédures de consultation publique et ne dégage pas suffisamment l'option du statu quo. Pour que les études d'impact soient un véritable outil d'aide à la décision, il est indispensable qu'elles soient accompagnées par un processus de consultation publique pour recueillir les éléments nécessaires à une bonne prise de décision. La publication des études et des commentaires importants qui ont été recueillis contribuerait à la qualité de l'outil. L'étude d'impact doit aussi permettre de poser la question du besoin même de la loi très clairement dans le processus. Ceci nécessite que les études démarrent suffisamment en amont du projet de réforme.

Les outils méthodologiques doivent être renforcés. Le développement des études d'impact nécessite une mise à jour et un approfondissement de la méthodologie, notamment pour l'analyse économique et le chiffrage des coûts (dans la mesure du possible), un point repris par plusieurs interlocuteurs. En matière de chiffrage du coût des obligations d'information administratives, l'outil *Oscar* doit continuer à être développé et mis à jour pour conserver sa pertinence. L'effort doit aussi être poursuivi pour définir les besoins de collecte de données statistiques. Il conviendrait de porter une attention particulière aux impacts sur la compétitivité internationale de la France.

Il faut trouver le bon équilibre dans la définition du champ d'application du dispositif et la proportionnalité de l'effort consacré aux études d'impact. Le dispositif actuel est obligatoire pour tous les projets de loi, et n'inclut ni les propositions de loi, ni les projets de décrets. Il n'y a pas de précisions quant à la mise à jour de l'étude d'impact pour tenir compte des amendements d'un projet de loi. Il serait également utile d'engager une réflexion sur le contenu et le degré de précision de l'étude en fonction de l'importance du projet de texte, pour proportionner les efforts.

Une réforme ambitieuse a été lancée, et les capacités institutionnelles doivent être à la hauteur de cette ambition. Le SGG doit assurer la mise en route des études d'impact dès le début du processus d'élaboration, développer une méthodologie et fournir des outils de support. La qualité et le sérieux des études actuelles dépendent fortement des ministères individuels. Il est important de renforcer les compétences économiques pour mieux appréhender les aspects économiques à la fois au SGG et dans les ministères. Il est aussi important de renforcer les capacités d'évaluation des études d'impact par le Conseil d'État.

Gestion et rationalisation des réglementations existantes

Le gouvernement français a poursuivi des efforts importants et soutenus dans le temps pour codifier le droit, qui démarquent la France de la plupart des autres pays européens. Aujourd'hui, plus de 40 % du droit en vigueur est regroupé dans près de 70 codes. Toute la législation ne peut cependant être codifiée et la maintenance des codes existants nécessite des ressources importantes face au flux de nouvelles normes ou de normes amendées. La codification ne doit pas uniquement être un remède a posteriori à l'inflation normative mais doit s'associer aux efforts entrepris pour maîtriser le flux normatif en amont, en premier lieu avec les études d'impact.

Depuis 2003, les lois de simplification ont permis d'installer la simplification dans le paysage politique français. Elles ont permis une simplification du droit dans de nombreux domaines et ont aussi permis d'alléger les charges administratives pesant sur les entreprises et les particuliers. Leur récurrence a donné une visibilité à la politique de simplification administrative. La méthode peut cependant conduire à un empilement des mesures, qui va à l'encontre de sa lisibilité.

Depuis l'examen de l'OCDE de 2004, le gouvernement français a engagé une politique nettement plus active de réduction des charges administratives. Un élément majeur a été le programme de « mesure de la réduction de la charge administrative » (MRCA), ancré sur l'engagement de la France de réduire de 25 % les charges administratives pesant sur les entreprises, pris à la fin de l'année 2007. Des avancées importantes ont été réalisées, parmi lesquelles la réalisation d'une cartographie des obligations d'information pesant sur les entreprises, la mesure quantitative de près de 800 de ces obligations, le développement d'une méthodologie (basée sur le SCM) et d'une base de données (Oscar).

Depuis 2008, le gouvernement a donné une nouvelle inflexion à la politique de simplification administrative, ce qui a conduit à un plan de simplification de 15 mesures à l'automne 2009. Il a en effet été décidé de recentrer les efforts sur un nombre plus restreint de mesures (les mesures irritantes) et de fonder cette sélection sur l'analyse des événements de vie. Le changement d'orientation traduit une volonté de mieux répondre aux priorités telles qu'elles sont exprimées par les usagers de l'administration, parmi lesquels les entreprises, et de mieux communiquer pour maintenir et susciter l'intérêt (politique, administratif, usagers). Cependant, ce changement d'orientation a été fait sans que le travail de mesure fait dans le cadre de la MRCA ait fait l'objet d'une évaluation d'ensemble *ex post* et détaillée. Rien n'a été non plus prévu pour permettre une mise à jour d'Oscar, ce qui

à terme risque de dévaluer le capital investi, alors même que cet outil doit être utilisé pour les études d'impact.

De manière plus fondamentale et stratégique, la politique de réduction de la charge administrative n'est pas clairement rattachée aux objectifs de la politique économique. Elle est avant tout insérée dans le programme plus large de modernisation de l'État (RGPP), dans lequel l'objectif principal est de rendre l'État plus efficace. Ce faisant la compétitivité des entreprises, si elle est bien mentionnée et fait l'objet d'initiatives spécifiques (telles que la simplification des procédures de création d'entreprises), n'est pas un objectif premier. Dans le contexte actuel de l'émergence de l'économie mondiale (et de celle de la France) d'une des plus graves crises de son histoire, il semblerait opportun de tisser un lien plus direct et étroit entre la politique de réduction de charges administratives et de la relance économique.

Les objectifs à atteindre ne sont pas clairement définis ni attribués. L'objectif affiché de réduction de 25 % a marqué un pas vers une démarche plus quantitative et précise, qui s'est retrouvée dans le programme MRCA. Cet objectif a été défini de manière globale, sans prendre en compte le flux de nouvelles réglementations et sans fixer d'objectifs détaillés par ministère. Avec l'inflexion vers les événements de vie, il est encore plus important de garder le cap sur des objectifs clairement définis. Or, si l'objectif de réduction de 25 % n'est pas officiellement abandonné, on ne sait pas clairement comment, en l'absence d'un suivi quantitatif bien défini, il sera possible d'évaluer les progrès accomplis pour atteindre cet objectif.

Un point qui mérite attention est la coordination des actions de simplification administrative à travers l'administration. Les entretiens menés par l'OCDE ont en effet montré une certaine déconnexion entre le projet de réduction de la charge administrative et les différentes initiatives des ministères, qui ne s'inscrivent pas clairement dans un programme d'ensemble. L'absence d'objectifs précis par ministère sur lesquels ils doivent rendre des comptes a rendu difficile une mobilisation commune forte autour du projet de réduction de la charge administrative, et plus largement de la simplification administrative.

La communication sur les progrès accomplis a besoin d'être renforcée. Il n'y a pas eu jusqu'à récemment de communication détaillée et régulière sur l'avancement du programme de réduction de la charge administrative si bien que cette politique est restée relativement peu visible à la fois pour les parties prenantes externes et pour le reste des administrations. La publication d'une feuille de suivi des 15 mesures de simplification en février 2010 constitue à cet égard un pas dans la bonne direction.

Conformité, mise en application et voies de recours

L'évolution des activités d'inspection va dans le (bon) sens d'une plus grande prise en compte du risque et d'une meilleure coordination entre les services. Les obligations de résultats ont remplacé les obligations de moyens tandis que l'analyse du risque est de plus en plus développée pour cibler les contrôles. La politique de modernisation de l'État ainsi que l'application de règlements communautaires a aussi conduit à regrouper des services (qui sont en France essentiellement du ressort de l'administration centrale) et favoriser une meilleure coordination des organes d'inspection. La simplification et la coordination des contrôles et des inspections constituent les principales préoccupations des entreprises.

Les formes alternatives au contentieux se sont développées notamment avec le recours administratif et le médiateur. Cela répond au besoin d'alléger les tribunaux administratifs. Le Médiateur offre une voie de recours de mieux en mieux connue, qui comble (ou tente de combler) les lacunes du système formel. Un axe de progrès important est d'assurer une

meilleure information sur les procédures de recours, y compris une meilleure information sur les délais, souvent courts, pour saisir l'instance. Il reste aussi la difficulté des délais de traitement, avec un nombre toujours croissant de requêtes.

Les relations entre les États membres et l'Union européenne

Depuis l'examen de 2004, les délais de transposition ont été significativement réduits. La France était un « mauvais élève » de l'UE en matière de transposition. Elle a considérablement amélioré son retard en matière de transposition de directives et a ainsi atteint l'objectif politique de moins de 1 % de directives en retard de transposition. Le gouvernement a mis en place un dispositif de suivi très serré de la transposition, avec une forte visibilité des avancées et retards de chacun. Il est important de ne pas relâcher le rythme des réunions du groupe à haut niveau et de maintenir la pression politique à travers le Comité interministériel sur l'Europe.

La qualité de la transposition nécessite une plus grande attention. Le principal point faible du dispositif actuel de suivi est qu'il n'examine pas la qualité de la transposition (ce n'est pas unique à la France). Le contrôle sur la qualité de la transposition repose largement sur celui fait *in fine* par la Commission européenne. L'amélioration de la qualité de transposition passe par une anticipation accrue (en amont dès la négociation) et l'utilisation des études d'impact par les ministères pilotes.

La France se doit d'être plus active dans le développement des questions sur le mieux légiférer au niveau européen. Les réflexions importantes engagées lors de sa présidence de l'Union européenne (la part que l'accès au droit peut avoir dans le chantier « Gouvernance réglementaire », y compris du point de vue de l'interrelation entre le droit communautaire et le droit national ; l'articulation entre le système communautaire d'évaluation préalable (études d'impact) et les systèmes d'évaluation préalable des États membres ; l'articulation entre les études d'impact et les mesures de simplification administrative ; l'accès au droit par les technologies de l'information comme élément à part entière) pourraient être développées. Il semble qu'un manque de ressources freine la mise en place d'un suivi effectif de ces dossiers.

Relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales

La complexité des structures infranationales nécessite une politique de gouvernance réglementaire bien articulée. Au cours des trois dernières décennies, la France a progressé dans un processus de décentralisation visant à transférer de nouveaux pouvoirs et compétences aux élus locaux et aux collectivités territoriales. De plus, la structure de base repose sur une grande diversité au niveau des communes, point de rattachement primordial pour les besoins des PME et des particuliers. La politique de gouvernance réglementaire est d'autant plus nécessaire dans ce contexte.

Des progrès importants ont été amorcés pour insérer les collectivités territoriales dans le processus d'élaboration des normes. En particulier la Commission consultative sur l'évaluation des normes (CCEN), nouvellement créée, a pour objectif que les projets de texte réglementaires qui découlent du centre prennent en compte les conséquences financières en aval (et éviter ainsi les « mandats non financés »). Le renforcement des consultations avec les collectivités territoriales, lors du processus d'élaboration des normes, permettrait de mieux appréhender l'implication au niveau local des projets de loi et décrets, et d'en faire une évaluation plus générale, au-delà de l'impact financier.

Une autre voie de progrès est d'encourager une meilleure diffusion des principes et des pratiques de gouvernance réglementaire dans les collectivités territoriales elles-mêmes.

Actuellement, il existe relativement peu d'échanges de bonnes pratiques entre collectivités territoriales, par rapport à ce qui peut être fait dans d'autres pays. Les échanges d'idées et de bonnes pratiques entre collectivités concernant, par exemple, l'élaboration d'actes administratifs modèles qui pourraient servir à tous, ou encore les méthodes pour engager les consultations publiques, pourraient se faire sans entrave au respect de l'interdiction d'une tutelle d'une collectivité sur une autre.

Principales recommandations

<i>Stratégies et politiques de gouvernance réglementaire</i>	
1.1.	Regrouper les différentes initiatives pour en faire une stratégie d'ensemble. Commencer par une communication intégrée sur les chantiers en cours et la vision globale sur les années à venir, en insistant sur le lien avec une économie performante. Produire un rapport annuel sur l'état des lieux et les avancées. Ce rapport serait remis au Premier ministre et au Parlement, par un ministre désigné responsable de la coordination de la mise en œuvre de la stratégie, et de sa communication (voir aussi chapitre 2). Le rapport serait rendu public.
1.2.	Élaborer une stratégie de communication visant à regrouper les différentes initiatives pour faire ressortir leur interdépendance, en laissant de la place aux communications sur les différentes réformes. Veiller à ce que les messages soient clairement diffusés en externe ainsi qu'en interne.
1.3.	Renforcer et rendre systématique l'évaluation des politiques de gouvernance réglementaire. Anticiper l'évaluation des programmes phares, tels les études d'impact. Une évaluation globale pour dégager le lien entre gouvernance réglementaire et soutien à l'économie pourrait également être envisagée. Engager une réflexion sur le ou les acteurs qui pourraient conduire ces évaluations.

<i>Capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire</i>	
2.1.	Évaluer les capacités et dispositifs en place pour assurer une prise en charge effective par les ministères de leur contribution à la politique de simplification.
2.2.	Engager une réflexion sur le rôle approprié et les moyens (y compris en termes de compétences économiques) à la disposition du SGG pour assurer un bon suivi de la politique de gouvernance réglementaire au sein du gouvernement.

2.3.	Envisager un comité interministériel pour apporter un soutien politique aux travaux de gouvernance réglementaire dans leur ensemble. Le modèle du CIE pourrait servir d'exemple. Nommer un ministre responsable – figure emblématique – du suivi d'ensemble et de la communication sur la stratégie réglementaire.
2.4.	Renforcer l'acculturation nécessaire à la bonne marche des outils de gouvernance réglementaire. Revoir les formations pour que les fonctionnaires puissent se servir effectivement des processus et en comprennent l'importance. Revoir les capacités économiques.

La transparence par la consultation publique et la communication

3.1.	Engager une réflexion sur la rénovation de la consultation publique, qui pourrait s'appuyer sur des audits ciblés, par exemple sur les consultations ouvertes.
3.2.	Établir un guide des procédures de consultation. Établir un portail de la consultation (dans lequel intégrer le portail forum). Partager les expériences entre ministères, pour dégager les bonnes pratiques, et les processus les plus utiles.
3.3.	Évaluer les possibilités d'évolution du site <i>Légifrance</i> .

Élaboration des réglementations

4.1.	Continuer à renforcer les processus de base pour la production normative. Faire évoluer les outils en ligne, en intégrant notamment le guide <i>légistique</i> , et en développant parallèlement les formations. Maintenir l'effort de suivi sur les délais de parution des décrets d'application des lois et de transposition des directives. Publier le programme du gouvernement pour en accroître la visibilité.
4.2.	Encourager le renforcement des procédures pour les propositions de loi émanant du Parlement.
4.3.	Définir une politique de consultation publique pour les études d'impact. Intégrer clairement dans le processus en amont l'option du <i>statu quo</i> juridique.

4.4.	Renforcer les outils méthodologiques, avec un chiffrage des coûts dans la mesure du possible. Mettre en place un cadre approprié et les moyens suffisants de mise à jour de l'outil <i>Oscar</i> .
4.5.	Engager une réflexion concernant le traitement des décrets d'application. Encourager une évolution similaire pour les propositions de loi du Parlement, ainsi que pour les amendements aux projets de loi gouvernementaux.
4.6.	Intégrer des spécialistes économistes dans les équipes chargées de la réalisation des études d'impact. Mettre en place un dispositif de formation commune à tous les ministères, pour renforcer l'acculturation.
4.7.	Évaluer régulièrement et précisément la mise en application du dispositif d'études d'impact. Rendre publiques ces évaluations. Cela pourrait s'inscrire dans le rapport et la communication annuelle proposés dans le premier groupe de recommandations.
4.8.	Dégager des pistes pratiques pour aller vers l'intégration entre les études d'impact et les mesures de simplification.

<i>Gestion et rationalisation des réglementations existantes</i>	
5.1.	Évaluer l'apport de la codification à la politique de gouvernance réglementaire, et plus particulièrement à la maîtrise de la production normative.
5.2.	Rattacher la politique de simplification administrative aux enjeux économiques auxquels la France doit faire face.
5.3.	Établir des objectifs clairs et un processus pour leur attribution aux instances responsables, lesquelles doivent rendre des comptes précis et publiés sur leur mise en œuvre. Ne pas abandonner la quantification.
5.4.	Produire et publier des tableaux de bord sur la mise en œuvre effective et les résultats spécifiques, à destination de l'administration et des usagers, en plus de la communication plus générale sur la RGPP.
5.5.	Fixer un calendrier pour des évaluations régulières. Identifier l'instance qui serait la mieux placée pour faire les évaluations.

<i>Conformité, mise en application et voies de recours</i>	
6.1.	Encourager la coordination entre les services d'inspection, y compris éventuellement à travers leur regroupement.
6.2.	Maintenir une veille concernant la visibilité pour les usagers des différents moyens de recours, et les délais de traitement.

<i>Les relations entre les États membres et l'Union européenne</i>	
7.1.	Maintenir la pression pour assurer le suivi de la transposition des textes communautaires à travers l'ensemble des ministères.
7.2.	Continuer les réflexions en cours concernant le lien entre le travail entrepris au niveau national et les études d'impact élaborées par la Commission européenne, et l'intégration de la fiche d'impact dans l'exercice pratique de transposition.
7.3.	Renforcer le poids de la France dans les discussions au niveau de l'Union européenne. Engager une réflexion sur les moyens nécessaires pour soutenir cet objectif.

<i>Les relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales</i>	
8.1.	Envisager un suivi et un élargissement du champ de travail de la CCEN.
8.2.	Encourager une réflexion sur le partage des bonnes pratiques réglementaires entre les collectivités territoriales.
8.3.	Améliorer la diffusion du droit local en identifiant les mesures qui seraient utiles (portails juridiques ? Codification progressive du droit applicable localement ?)

